

**РЕФОРМИРОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ
СТРУКТУРЫ ЕКАТЕРИНБУРГСКОЙ ГУБЕРНИИ В 1919 – 1923 ГГ.**

Историки К.И. Зубков и И.В. Побережников в монографии «Реформы» административно-территориального устройства восточных регионов России (XVIII – XX вв.)» определили основные тенденции, на которых базировалась перестройка административно-территориального деления страны на завершающем этапе гражданской войны. К ним относились 1) сокращение количества волостей, путем их объединения; 2) увеличение количества уездов путем разукрупнения обширных по территории; 3) «учреждение новых губерний преимущественно на основе экономического и транспортно-географического тяготения уездов к крупным промышленно-пролетарским центрам».⁹³²

В рамках реализации этих тенденций на Урале было произведено деление Пермской губернии и создание новой Екатеринбургской, которая на момент образования включала в себя 6 уездов, около 400 волостей и 1660 населенных пунктов.⁹³³

Сразу же после образования Екатеринбургской губернии начались административно-территориальные преобразования на уровне уездов и волостей, которые также шли в русле всероссийских тенденций к «стихийному выделению новых административных единиц, главным образом, волостных».⁹³⁴

На заседаниях Екатеринбургского губернского военно-революционного комитета в августе – сентябре 1919 г. было принято решение о преобразовании Нижнетагильского, Кыштымского, Алапаевского, Невьянского и Надеждинского заводов в безуездные города «с ведением всего городского коммунального хозяйства согласно установленного законоположения об городах...».⁹³⁵ Постановлением Екатеринбургского губкома РКП(б) от 17 ноября 1919 г. Верхотурский уезд «времененно до разрешения общего вопроса в губисполкоме» был разделен на четыре района: Нижнетагильский, Алапаевский, Надеждинский и Верхотурский.⁹³⁶ Таким образом, образованные летом-осенью 1919 г. безуездные города Алапаевск, Нижний Тагил, Надеждинск превращались в уездные центры.

Согласно декрету Совнаркома от 11 июля 1919 г. образование новых административных единиц (уездов и волостей) местными органами возможно было только с разрешения наркомата внутренних дел и требовало согласования с органами военного ведомства.⁹³⁷ Ноябрьское разделение Верхотурского уезда было подтверждено НКВД только в марте 1920 г. Телеграмма заместителя наркома внутренних дел М. Владимировского, направленная в Екатеринбургский губисполком, гласила: «Со стороны Наркомвнудел не имеется возражений против разделения Верхотурского уезда... Таковое деление считать временным до пересмотра границ всей губернии».⁹³⁸

Решение о разделе Верхотурского уезда советскими органами было принято 8 апреля 1920 г. Пленум Екатеринбургского губисполкома постановил «произвести административно-хозяйственное деление Верхотурского уезда на четыре следующих самостоятельных района... предоставив им права уездов».⁹³⁹ Нижнетагильский уезд

⁹³² Зубков К.И., Побережников И.В. Реформы административно-территориального устройства восточных регионов России (XVIII–XX вв.). – Екатеринбург, 2003. С.59.

⁹³³ Бакунин А.В., Зубков К.И. Екатеринбургская губерния // Екатеринбург. Энциклопедия. Екатеринбург: Академкнига, 2002. С. 180. См. также: ГАСО. Ф. Р-7. Оп. 1. Д. 14. Л. 45.

⁹³⁴ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 14. Л. 1.

⁹³⁵ ГАСО. Ф. Р-1777. Оп. 1. Д. 1. Л. 9, 17, 21

⁹³⁶ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 90. Л. 76.

⁹³⁷ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 19. Д. 18. Л. 68.

⁹³⁸ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 19. Д. 18. Л. 65; Ф. Р-5677. Оп. 4. Д. 88. Л. 2.

⁹³⁹ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 88. Л. 35.

объединял на тот момент 21 волость с населением в 170 тыс. чел., Верхотурский – 19 волостей с населением в 72 тыс. чел., Алапаевский – 20 волостей с населением в 96 тыс. чел., Надеждинский – 5 волостей с населением в 65 тыс. чел.⁹⁴⁰ Самостоятельно уездные советские органы должны были начать функционировать с 1 мая 1920 г, но в некоторых уездах отделение произошло и раньше, например, в Алапаевском уезде все отделы исполкома, кроме военкомата, работали самостоятельно и подчинялись напрямую губисполкому с 25 апреля 1920 г.⁹⁴¹

Инициатива вхождения в тот или иной новообразованный уезд исходила от местных советов и сельских сходо. Например, в августе 1919 г. граждане деревень Вогульской, Костромы и Лиханки Ярославской волости Ирбитского уезда выразили согласие перейти к Алапаевскому уезду.⁹⁴² Такое же решение вынесли общие собрания Костинской, Невьянской, Ялунинской волостей Ирбитского уезда. Данные решения волостных съездов и общих собраний были инициированы призывом Алапаевского ревкома от 7 августа 1919 г. о вынесении резолюций о присоединении к образуемому новому уезду.⁹⁴³ Причины выделения из Ирбитского уезда указывались, например, такие: «Наша Ярославская волость стоит на расстоянии от г. Ирбита в 85 верстах, а Алапаевск для нас будет только в 25 верстах, и вся же доставка как-то продуктов и разного материала по принадлежности расходов будет стоить для нашей волости во много раз дешевле...».⁹⁴⁴ Присоединения к Алапаевскому уезду продолжались и в 1920 г. Так, общее собрание села Акинфиева Нижнесалдинской волости Верхотурского в апреле 1920 г. ходатайствовало об образовании самостоятельной волости и вхождении в Алапаевский уезд.⁹⁴⁵ 20 ноября 1920 г. президиум Алапаевского укома РКП(б) рассматривал вопрос о присоединении шести волостей Ирбитского уезда в «партийно-советском отношении» к Алапаевскому уезду.⁹⁴⁶ Данные волости Ирбитского уезда с населением в 22 тыс. чел. были присоединены к уже имевшимся 17 волостям Алапаевского уезда.⁹⁴⁷

В марте 1920 г. заместитель председателя реввоенсовета Первой армии труда Г. Пятаков направил телеграмму во ВЦИК и НКВД, в которой писал, что на Урале существует путаница с административно-территориальным делением, идут постоянные споры из-за губернских и уездных границ. Представитель военного ведомства просил ВЦИК и НКВД «в самом срочном порядке 1) сообщить для всеобщего опубликования нынешние границы Пермской, Екатеринбургской, Тюменской, Челябинской, Уфимской губерний; 2) воспрепятствовать всякое дальнейшее изменение границ».⁹⁴⁸ При РВС Первой армии труда была создана комиссия по административному делению Урала. По предложению военных все проекты реформирования административно-территориального деления Урала должны были направляться и рассматриваться этой комиссией. В ответ на телеграмму Г. Пятакова центр потребовал от руководства трудовой армии: «Все материалы и постановления по новому административному делению Урала... выслать в Административную комиссию ВЦИК... Без разрешения этой комиссии никаких постановлений не принимать».⁹⁴⁹

Всем уральским губисполкомам была направлена телеграмма, воспрепятствующая «всякое изменение границ административных единиц».⁹⁵⁰ Любые проекты изменения административного деления должны были согласовываться в РВС трудовой армии,

⁹⁴⁰ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 2.

⁹⁴¹ ЦДООСО. Ф. 1303. Оп. 1. Д. 2. Л. 12 об.

⁹⁴² ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 11. Д. 260. Л. 1.

⁹⁴³ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 11. Д. 260. Л. 3-5.

⁹⁴⁴ ГАРФ. Ф. Р-393. Оп. 11. Д. 260. Л. 7.

⁹⁴⁵ ЦДООСО. Ф. 1303. Оп. 1. Д. 14. Л. 8, 9.

⁹⁴⁶ ЦДООСО. Ф. 1303. Оп. 1. Д. 2. Л. 35.

⁹⁴⁷ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 31 об.

⁹⁴⁸ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 89. Л. 1.

⁹⁴⁹ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 89. Л. 2.

⁹⁵⁰ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 89. Л. 3.

которому поручалась разработка нового административно-территориального деления Урала.⁹⁵¹ По этому же вопросу 21 апреля 1920 г. Совет народных комиссаров РСФСР принял специальное постановление, в котором предписывал «быть чрезвычайно умеренными и осторожными в вопросе о новом административном делении губерний».⁹⁵² Тем не менее, тенденция к дроблению административных единиц на местном уровне продолжалась.

В октябре 1920 г. 3-й губернский съезд советов утвердил проект реформирования административно-территориального деления губернии, разработанный административной комиссией при Екатеринбургском губисполкоме. Согласно этому проекту предполагалось увеличить количество уездов в губернии с 9 до 11. Планировалось ликвидировать Верхотурский уезд и в дополнение к Нижнетагильскому, Надеждинскому и Алапаевскому создать новые Невьянский и Кыштымский.⁹⁵³ Причинами увеличения числа уездов работники административной комиссии называли «удобство управления, приближение власти к населению и общее экономическое положение»⁹⁵⁴ и отмечали, что «при разбивке губернии на уездные единицы принимались 1) политическая группировка населения; 2) сосредоточение промышленно-экономической деятельности; 3) удобство сельскохозяйственного сбыта и железнодорожная связь».⁹⁵⁵ На этом же съезде советов было решено образовать Каменский уезд, включив в него 21 волость Камышловского и 16 волостей Шадринского уезда.⁹⁵⁶

Однако губернские проекты реформирования не нашли поддержки у центральных властей. Административной комиссией ВЦИК в январе 1921 г. утверждение 11 уездов Екатеринбургской губернии было «отложено до установления принципов административно-экономического районирования».⁹⁵⁷

В феврале 1922 г. ВЦИК разослал всем губисполкомам, губревкомам и областным исполкомам циркуляр, в котором предлагал: «Приостановить дальнейшее образование новых административных единиц, принявшее за последний период массовый характер, и впредь допускать таковое в случаях самой исключительной надобности».⁹⁵⁸ ВЦИК также предписывал: «Немедленно приступить к ликвидации административных единиц, возникших без утверждения центральных органов власти, до переписи 1920 г.»⁹⁵⁹ Данный циркуляр ВЦИК ставил в тупик Екатеринбургские губернские власти. В губернии существовали «лишние», неутвержденные центром, уезды. Данное обстоятельство в течение всего 1921 г. порождало продовольственные и финансовые проблемы, поскольку центром снабжались только «официальные» уезды. Письмо Екатеринбургского губернского отдела управления, направленное в НКВД, сообщало, что «существование Екатеринбургского административного управления в настоящем его положении, то есть когда на ресурсы семи уездов приходится содержать десять, грозит серьезным ослаблением административного аппарата».⁹⁶⁰

В феврале 1922 г. губернский съезд заведующих отделами управления принял решение о ликвидации Надеждинского, Алапаевского и Каменского уездов.⁹⁶¹ Это решение о расформировании уездов было подтверждено и пленумом Екатеринбургского

⁹⁵¹ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 89. Л. 3.

⁹⁵² ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 89. Л. 5.

⁹⁵³ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 14. Л. 14-15.

⁹⁵⁴ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 14. Л. 14.

⁹⁵⁵ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 88. Л. 12.

⁹⁵⁶ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 88. Л. 36. По другим данным в Каменский уезд были включены 8 волостей Екатеринбургского, 12 волостей Камышловского и 14 волостей Шадринского уезда (См.: Статистический сборник Екатеринбургской губернии за 1922 год. Екатеринбург, 1923. С. 25).

⁹⁵⁷ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 88. Л. 8.

⁹⁵⁸ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 13.

⁹⁵⁹ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 13.

⁹⁶⁰ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 16-16об.

⁹⁶¹ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 17.

губисполкома.⁹⁶² Работу по упразднению уездных органов власти решено было завершить к 15 мая 1922 г.⁹⁶³

Ликвидация уездов вызывала неоднозначную реакцию у местных уездных органов управления. Протестовали, в основном, представители ликвидируемых уездов. Так, в марте 1922 г. партийное и советское руководство Алапаевского уезда составило и направило в адрес ВЦИК, Екатеринбургскому губкому РКП(б) и губисполкому, а также Уралэкономсовету докладную записку, в которой писало, что «экономии средств от ликвидации Алапаевского уезда будет значительно меньше, чем убытков... Упразднение (разделение) Алапаевского уезда не выдерживает никакой критики, это более чем односторонний взгляд и увлечение модными вопросами перекройки карты губернии».⁹⁶⁴ Каменский уездный исполком, уездное экономическое совещание, уездное бюро профсоюзов на совместном заседании 24 февраля 1922 г. постановили: «Признать ликвидацию Каменского уезда совершенно невозможной и просить через губисполком ВЦИК утвердить его в существующих теперешних границах».⁹⁶⁵

В апреле 1922 г. Административная комиссия ВЦИК сообщала всем наркоматам, что в составе Екатеринбургской губернии фактически числится 10 уездов, из которых шесть утверждены высшими органами центральной власти, а четыре уезда (Каменский, Алапаевский, Надеждинский и Нижнетагильский) существуют лишь на основании постановлений местных губернских съездов советов.⁹⁶⁶ Официально из этих четырех уездов центральными органами государственного управления был утвержден только Нижнетагильский уезд с центром в г. Нижнем Тагиле. (Постановление ВЦИК от 6 июля 1922 г.).⁹⁶⁷ Этим же постановлением Президиум ВЦИК подтвердил упразднение Алапаевского, Надеждинского и Каменского уездов.⁹⁶⁸ Надеждинский уезд целиком присоединился к Верхотурскому, волости Алапаевского — к Верхотурскому (3 волости), к Ирбитскому (3 волости), к Нижнетагильскому (10 волостей и г. Алапаевск); волости Каменского — к Екатеринбургскому (8 волостей), Камышловскому (9 волостей) и Шадринскому (16 волостей).⁹⁶⁹ Ликвидация уездов должна была быть закончена не позднее 1 августа 1922 г.⁹⁷⁰

Административно-территориальные изменения происходили и на уровне волостей. Источники позволяют сделать вывод о том, что их количество в 1919 – 1921 гг. сократилось с около 400 до 312⁹⁷¹ за счет укрупнения или передачи в административное подчинение другим губерниям. Например, в 1920 г. в Екатеринбургском уезде подверглась объединению часть волостей и их число за год сократилось с 74 до 48.⁹⁷² В конце 1921 г. произошло укрупнение нескольких волостей Алапаевского уезда.⁹⁷³ В марте 1921 г. три волости Шадринского уезда Екатеринбургской губернии: Теренкульская, Сутоякская и Бродоколмакская были переданы в состав Челябинского уезда и губернии (Постановление НКВД от 29 марта 1921 г.).⁹⁷⁴

⁹⁶² ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 20.

⁹⁶³ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 28об.

⁹⁶⁴ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 32об.

⁹⁶⁵ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 47.

⁹⁶⁶ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 88. Л. 53-55.

⁹⁶⁷ Административно-политическое строение СССР В 2 ч. Ч. 1. Изменения административно-территориальных делений СССР за период с 1917 года по 1924 год: по материалам НКВД РСФСР / сост. С. И. Сулькевич. - Л.: Известия ЦИК СССР и ВЦИК, 1924. С. 39.

⁹⁶⁸ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 29-29а.

⁹⁶⁹ Административно-политическое строение СССР. Ч. 1... С. 38-39; ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 14, 29-29а.

⁹⁷⁰ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 29а.

⁹⁷¹ Бакунин А.В., Зубков К.И. Указ.соч. С. 181.

⁹⁷² ГАСО. Ф. Р-7. Оп. 1. Д. 14. Л. 45.

⁹⁷³ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 2об.

⁹⁷⁴ Административно-политическое строение СССР. Ч. 1. ... С. 38. См. также: ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 1. Д. 240. Л. 4.

К 1 января 1924 г. количество волостей сократилось до 277, несмотря на то, что Екатеринбургская губерния в 1923 г. получила территориальные приобретения за счет Башкирской АССР. Постановлением ВЦИК от 1 марта 1923 г. в состав Красноуфимского уезда Екатеринбургской губернии были включены Азигуловская и Ювенская волости, а в состав Екатеринбургского уезда – Шокуровская волость Месягутовского кантона Башкирской АССР.⁹⁷⁵ Причиной сокращения количества волостей в 1922 – 1923 гг. явилась тенденция к их укрупнению.

⁹⁷⁵ ГАРФ. Ф. Р-5677. Оп. 3. Д. 91. Л. 27.